



Plus que de l'emploi : les définitions administratives de la qualité dans un département libéral

Barbara Bauduin

► To cite this version:

Barbara Bauduin. Plus que de l'emploi : les définitions administratives de la qualité dans un département libéral. Florence Weber, Loïc Trabut et Solène Billaud. Le Salaire de la confiance. L'aide à domicile aujourd'hui, Éditions rue d'Ulm, pp.173-194, 2014. halshs-01200530

HAL Id: halshs-01200530

<https://shs.hal.science/halshs-01200530>

Submitted on 16 Sep 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Chapitre 5 :

Plus que de l'emploi : les définitions administratives de la qualité dans un département libéral

Barbara Bauduin

Longtemps circonscrite à la sphère domestique, à l'hospice ou à l'aide sociale, la question de la prise en charge des personnes âgées infirmes a fait son entrée dans l'arène politique à la faveur de l'innovation conceptuelle de la dépendance¹. Depuis la loi n°97-60 du 24 janvier 1997, ce concept d'origine médicale désigne l'état des « personnes qui, malgré les soins qu'elles sont susceptibles de recevoir, ont besoin d'être aidées pour l'accomplissement des actes essentiels de la vie quotidienne ou requièrent une surveillance régulière ». Il désigne donc l'état d'une partie des personnes âgées. La question de la prise en charge publique de la dépendance s'est posée sitôt celle-ci définie par la loi. La priorité a été donnée à la prise en charge à domicile plutôt qu'en établissement, pour des raisons financières et sociétales : en règle générale, le maintien à domicile coûte moins cher à l'Etat que le placement en établissement et les personnes âgées préfèrent rester chez elles plutôt que d'emménager dans une structure adaptée. C'est sur ce terrain qu'a émergé le marché de l'aide à domicile.

Avec le vieillissement de la population et l'augmentation du nombre de personnes dépendantes a germé l'idée que ce marché inédit représentait un gisement d'emplois inespéré au cœur de l'« économie du quaternaire² ». S'adressant à des clients dits « fragiles » et bénéficiant de la manne publique, ce « marché providence³ » risquait toutefois de sacrifier, aux frais de l'Etat, les attentes sociales aux objectifs économiques. L'enjeu pour les pouvoirs publics a alors consisté à trouver un moyen de contrôler les prestations offertes sur le marché de l'aide à domicile. La solution retenue, décidée à l'échelle nationale et destinée à être appliquée à l'échelle départementale, réside depuis plusieurs années dans l'obligation, pour les structures de services à la personne, d'obtenir une habilitation à intervenir auprès de personnes âgées dépendantes. L'objectif de ce chapitre est de comprendre sur quelle définition de la qualité du service repose la régulation publique du marché de l'aide à domicile et dans quelle mesure celle-ci garantit effectivement des services de qualité.

La régulation publique repose aujourd'hui sur deux leviers principaux : le régime d'autorisation et le régime d'agrément qualité. Réglementées par des lois différentes, les deux habilitations ne répondent pas aux mêmes exigences formelles et matérielles. Elles ne sont pas délivrées par le même pouvoir public et n'expirent pas dans le même délai. Créée par la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002, l'autorisation est conditionnée par les besoins que reconnaît le schéma gérontologique départemental et prend la forme d'un arrêté du président du Conseil général (CG) valable quinze ans. Introduit en droit français par l'ordonnance n°2005-1466 du 1^{er} décembre 2005, l'agrément qualité est régi par un cahier des charges nationalement défini et prend la forme d'un arrêté du préfet de département sur avis du président du CG valable cinq ans.

¹ F. Weber, *Handicap et dépendance. Drames humains et enjeux politiques*, 2011.

² M. Debonneuil, *L'Espoir économique. Vers la révolution du quaternaire*, 2007.

³ B. Enjolras, *Le Marché providence. Aide à domicile, politique sociale et création d'emploi*, 1995 ; I. Bode, « La nouvelle donne du marché providence », *Retraite et Société*, 51, 2007, p. 207-233.

Agrément simple et agrément qualité

Pendant plusieurs années ont coexisté deux types d'agrément. L'agrément simple, facultatif, visait les services de confort. L'agrément qualité, obligatoire pour les services d'aide et d'assistance rendus au domicile de publics dits « fragiles », était également plus exigeant. Cette dichotomie a été réformée au cours de l'enquête sur laquelle repose cette étude. Dorénavant, les services de confort font l'objet d'une déclaration facultative et l'agrément concerne les seuls services destinés aux publics « fragiles ». L'esprit de l'agrément qualité, devenu agrément, a survécu à la réforme et les personnes enquêtées au premier trimestre 2012 continuaient à raisonner en termes d'agréments simple et qualité. Pour plus de commodité et par respect pour la parole des personnes interrogées, nous utiliserons l'ancienne terminologie et reprendrons à notre compte l'expression aujourd'hui caduque d'agrément qualité.

Alors que la garantie d'un service de qualité aux clients du marché de l'aide à domicile, traditionnellement qualifiés d'« usagers », est au cœur des deux régimes d'habilitation, la plupart des ouvrages qui traitent des services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD)⁴ n'accordent qu'un intérêt limité à la problématique de la qualité du service. Consacrés aux services à la personne (SAP) dans leur ensemble, ceux-ci tendent à minimiser les spécificités des SAAD et à investir indifféremment le champ sous l'angle de l'emploi. Lorsqu'il y est question de qualité, c'est ainsi principalement de la qualité des emplois proposés et incidemment de celle du service rendu à l'utilisateur qu'il s'agit. L'article de Francesca Petrella et Nadine Richez-Battesti consacré à la « régulation de la qualité dans les services à la personne en France »⁵ forme saillie dans ce contexte bibliographique. Dans cet article, les deux économistes proposent en effet d'analyser et d'évaluer les principaux instruments de régulation de la qualité. Leur enquête repose essentiellement sur une étude du droit positif en la matière et part de l'hypothèse d'un rapport de substitution entre régulations privées et publiques.

Inscrit dans son sillage, ce chapitre retient comme cadre théorique celui de la sociologie de l'action publique. Adossé aux recherches de Pierre Lascombes et Patrick Le Galès sur les instruments de l'action publique⁶, il emprunte également aux travaux que Michael Lipsky⁷, Pierre Bourdieu⁸ et Vincent Dubois⁹ ont consacrés aux « bureaucrates de terrain », dont ils ont souligné l'importance dans la définition et l'administration de la norme. A la faveur d'une étude de cas privilégiant l'analyse de l'activité des agents administratifs de base, ce chapitre poursuit un double objectif. Il vise d'abord à expliciter la définition d'un service de qualité que développent les acteurs locaux de la régulation publique du marché de l'aide à domicile et en particulier à mettre au jour la disparité réelle des interprétations qui se cache derrière l'identité nominale de la qualité du service. Ce chapitre vise ensuite à identifier

⁴ B. Balzani (dir.), *Les Services à la personne*, 2010 ; F. X. Devetter, F. Jany-Catrice et T. Ribault, *Les Services à la personne*, 2009 ; J.-L. Laville, *Sociologie des services. Entre marché et solidarité*, 2010.

⁵ F. Petrella et N. Richez Battesti, « Régulation de la qualité dans les services à la personne en France : l'économie sociale et solidaire entre innovation et isomorphisme ? », *Management et Avenir*, 35, 2010, p. 273-292.

⁶ P. Lascombes et P. Le Gales (dir.), *Gouverner par les instruments*, 2004.

⁷ M. Lipsky, *Street Level Bureaucrats : Dilemmas of the Individual in Public Services*, 1980.

⁸ P. Bourdieu, « Droit et passe-droit », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81-82, 1990, p. 86-96.

⁹ V. Dubois, *La Vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, 2010.

et à analyser les instruments que mobilisent les acteurs locaux de la régulation publique du marché de l'aide à domicile pour imposer leur conception d'un service de qualité. Vouée à faire émerger les tensions qui structurent le champ de la qualité, une telle analyse offre *in fine* l'opportunité de revenir sur les relations qu'entretiennent les différents modes de régulation du marché de l'aide à domicile.

La régulation opérant principalement à l'échelle du « département providence¹⁰ », l'étude proposée repose sur une monographie départementale. Elle se nourrit pour l'essentiel d'entretiens menés en septembre 2011 dans le cadre d'une enquête collective *in situ* et d'entretiens téléphoniques complémentaires réalisés en mars 2012. Essentiellement féminine, la population administrative enquêtée regroupe plusieurs types d'agents impliqués dans la définition et la mise en œuvre de la politique territoriale de régulation. Elle réunit d'une part trois fonctionnaires de la direction du CG officiellement chargée « de l'élaboration des orientations stratégiques et de la mise en œuvre des politiques départementales en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées », qui, du fait de leurs missions, sont parties prenantes dans la définition et la garantie de la qualité du service rendu au domicile des personnes âgées. Deux d'entre eux, jeunes quadragénaires des deux sexes, sont chargés d'instruire les demandes d'autorisation ou d'agrément qualité. Le troisième, une femme elle aussi à l'aube de ses quarante ans, occupe le poste de « chargée de mission coordination » et assure la mise en œuvre coordonnée du schéma gérontologique départemental. La population administrative enquêtée réunit d'autre part deux agents préfectoraux travaillant à l'unité territoriale de la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (UT de la DIRECCTE) : la plus âgée des deux femmes, fonctionnaire en fin de carrière, est responsable de l'instruction des demandes d'agrément qualité ; la plus jeune, contractuelle quinquagénaire, occupe le poste de « déléguée territoriale » de l'Agence nationale des services à la personne (ANSP) et œuvre à ce titre en faveur du développement des SAP. L'étude proposée se nourrit également de l'analyse des documents de travail et de communication interne et externe, tous fournis et produits pour partie par les agents du CG et de la DIRECCTE interrogés. Elle repose enfin sur deux entretiens réalisés auprès d'un directeur et d'une directrice de SAAD engagés dans la « démarche qualité » mise en place par le CG. Aucune association de personnes âgées n'y étant associée, aucun représentant des usagers n'a été rencontré.

L'enquête

L'enquête collective à l'origine de cette étude a dû être complétée par une enquête individuelle quelques mois plus tard. La première phase de l'enquête, réalisée en septembre 2011, a pu l'être au sein de la direction du CG responsable des politiques en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées. La seconde phase de l'enquête, menée en mars 2012, a en revanche dû l'être par téléphone. Les agents de la DIRECCTE ont en effet refusé l'enquête *in situ*. Estimant d'abord que la garantie de la qualité constituait une problématique propre au CG, ils n'ont finalement accepté d'être interrogés qu'avec réticence.

La démarche monographique retenue implique de consacrer une première partie aux spécificités sociodémographiques et institutionnelles du département étudié. Une fois ces

¹⁰ R. Lafore, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du "département providence" », *Revue française des affaires sociales*, 4, 2004, p. 17-34.

données de cadrage rappelées, l'enjeu consiste à décrypter la définition de la qualité du service que les agents du CG et de la DIRECCTE retiennent et à dévoiler les voies qu'ils empruntent pour la rendre audible.

Les données de cadrage départementales

La population âgée du département étudié offre peu de spécificités. La politique départementale de prise en charge des personnes âgées dépendantes en présente au contraire plusieurs, qu'il est nécessaire d'intégrer à l'analyse.

Un contexte sociodémographique commun

Le vieillissement de la population représente sans surprise l'une des tendances démographiques lourdes du département étudié. Selon les projections de l'INSEE, la part des personnes âgées de 60 ans et plus y passerait de 20% à 27,3% entre 2005 et 2020. Toutes les tranches d'âge au-delà de 60 ans progresseraient. La part des plus de 85 ans ferait plus que doubler.

L'augmentation de l'effectif des personnes dépendantes est inférieure à celle du nombre de personnes âgées. Evaluée par l'INSEE à 19,1% entre 2005 et 2020, elle reste toutefois significative. Couplée à l'envie des personnes concernées de rester chez elles aussi longtemps que possible, elle pose un défi réel en termes de prise en charge à domicile.

Un contexte institutionnel spécifique

Parmi les cinquante SAAD susceptibles d'assurer une telle prise en charge en mars 2012 dans le département étudié, seuls cinq relevaient du régime de l'autorisation. Cette sous-représentation des structures autorisées résulte d'une politique de désengagement du CG. Les deux schémas gérontologiques défendus par le CG pour les années 2005-2010 et 2010-2015 prescrivent en effet le gel des autorisations. « Le schéma dit qu'on n'autorise plus », rappelle ainsi la fonctionnaire du CG en charge de l'instruction des demandes d'agrément qualité. La régulation publique du marché de l'aide, en principe partagée entre le préfet du département et le président du CG, est en pratique abandonnée au préfet.

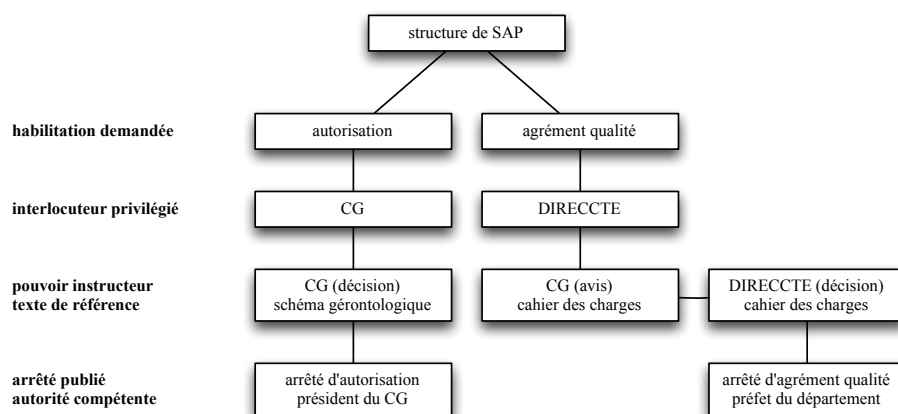
Le marché de l'aide lui-même, en principe ouvert à tous, est en réalité saturé dans le département étudié. Conséquence d'une politique de soutien aux services prestataires menée par le CG aux dépens des services mandataires et de l'emploi direct, la prolifération récente des SAAD est à l'origine de cet engorgement, lui-même à l'origine du faible attrait qu'exerce aujourd'hui le marché de l'aide à domicile. Dans ces conditions, les structures qui sollicitent un agrément qualité se font rares, tandis que celles qui en demandent le renouvellement sont nombreuses. « Maintenant, on est dans la deuxième phase de renouvellement », résume ainsi l'agent instructeur du CG précité.

Les conséquences pour l'enquête

Sur le terrain, la prévalence du régime d'agrément qualité sur le régime d'autorisation s'est traduite par le refus des trois agents du CG rencontrés d'évoquer ce dernier. Aucun n'a été disposé à parler d'un dispositif tombé en désuétude et la question de la définition de la qualité du service n'a pu être abordée que sous l'angle du régime préfectoral d'habilitation. Conformément à la loi, l'agrément qualité est délivré par le préfet du département sur avis du

président du CG. Concrètement, les demandes d'agrément qualité sont donc instruites par un agent du CG et par un agent de la DIRECCTE. Ces agents représentent respectivement un pouvoir décentralisé et un pouvoir déconcentré, aux cultures institutionnelles et aux objectifs potentiellement divergents. Ils sont à ce titre susceptibles de faire valoir deux définitions différentes de la qualité du service, vouées à s'affronter lors de la double instruction d'un dossier.

A la question de la définition de la qualité du service fait écho celle de sa mise en œuvre. Celle-ci se pose avec une acuité particulière dans un contexte de renouvellement des agréments qualité. Les agents instructeurs du CG et de la DIRECCTE estiment en effet qu'il est difficile de refuser à une structure le renouvellement de son agrément qualité, en raison des conséquences d'une telle décision sur ses salariés et usagers. Les agents interrogés laissent entendre que la mise en pratique de la définition qu'ils promeuvent ne peut pas procéder de la coercition. L'objectif est alors d'identifier les instruments utilisés pour contrôler et ainsi garantir la qualité du service.



Autorisation et agrément qualité : les voies d'un dossier

Deux définitions de la qualité du service

Indissociables d'un effort d'objectivation de la qualité du service rendu au domicile des personnes âgées dépendantes, les pratiques professionnelles des fonctionnaires chargées de l'instruction des demandes d'agrément qualité sont révélatrices de la définition qu'ils en retiennent. L'analyse des renseignements qu'ils demandent et l'étude de la lecture qu'ils en font permettent d'interroger la construction et la nature d'une telle définition.

Des supports de travail communs

La question de la nature du support de l'instruction, compris au sens large, mérite qu'on lui prête attention. Les informations demandées et le référentiel utilisé, respectivement déterminées et interprétées à l'échelle départementale, véhiculent et conditionnent en effet tout à la fois la définition de la qualité du service retenue par les agents instructeurs. Qu'ils soient du CG ou de la DIRECCTE, ceux-ci disposent officiellement des mêmes informations. L'organisme qui souhaite entrer ou se maintenir sur le marché de l'aide à domicile envoie les documents exigés à l'agent instructeur de la DIRECCTE, qui les transmet automatiquement et intégralement à son homologue du CG. Il les lui transmet « le plus tôt possible », selon la déléguée territoriale de l'ANSP interrogée.

Le dossier de demande comprend un formulaire, défini par la déléguée territoriale précitée comme un « document vierge à compléter » dans lequel figurent « tous les éléments du cahier des charges ». Pour reprendre le dossier à la lettre, le formulaire consiste en une déclinaison de l'identité de l'organisme, de celle de la personne responsable du dossier de demande, de la nature et des prix des prestations offertes, de la clientèle visée, de l'aire géographique d'intervention prévue, des conditions d'emploi du personnel et des moyens d'exploitation humains et matériels. Plusieurs pièces justificatives doivent en outre être versées au dossier. La dernière page du formulaire est consacrée à leur énumération. Quels que soient le statut juridique de l'organisme prestataire et la clientèle visée sont demandés un modèle d'attestation fiscale, un livret d'accueil, un modèle de document d'information, un cahier de liaison, un modèle de devis, un modèle de contrat type, un modèle de facture, la liste des sous-traitants éventuels, un exemplaire du questionnaire de satisfaction, les statuts de l'organisme et une déclaration sur l'honneur.

Dans le département étudié, le dossier est non seulement commun aux demandes initiales et à celles de renouvellement d'agrément qualité, mais aussi aux demandes d'agrément qualité et à celles d'autorisation. Cette spécificité s'explique par les conditions d'élaboration du dossier. Lorsque le régime d'agrément qualité est apparu, les agents de la DIRECCTE se sont certes inspirés de l'arrêté du 24 novembre 2005 fixant le cahier des charges relatif à l'agrément qualité mais aussi du travail réalisé par le CG en matière d'autorisation. Les services des deux institutions chargés d'habiliter les organismes prestataires de SAAD ont alors collaboré. « Tout au début, ce qu'on a fait, c'est qu'on s'est beaucoup calé avec le Conseil général. On les a rencontrés, on a essayé de définir un petit peu le niveau d'exigences », explique la déléguée territoriale de l'ANSP. La juxtaposition, en première page du formulaire, des logos de la DIRECCTE et du CG atteste de cette collaboration. « Dans le dossier que je vous ai transmis, il y avait le logo de l'Etat et du CG, ce qui n'est pas du tout obligatoire », signale la déléguée territoriale précitée.

Et pour cause : les agents de la DIRECCTE représentent les interlocuteurs légalement privilégiés des structures qui sollicitent l'octroi ou le renouvellement d'un agrément qualité. Dans le département étudié, ils veillent toutefois à ce que les organismes soient conscients de la duplicité des pouvoirs publics auxquels ils ont affaire. « On avait tout de suite fait un dossier commun pour que les organismes, eux, comprennent bien qu'ils auront affaire aux deux interlocuteurs », explique la déléguée territoriale de l'ANSP. Les agents de la DIRECCTE rendent non seulement le CG visible par le logo apposé au dossier de demande mais incitent également les organismes à prendre contact avec l'agent instructeur du CG. La déléguée territoriale précitée affirme à cet égard que, « si un prestataire de services n'a pas lui-même décidé de prendre des contacts avec le CG, c'est vrai qu'on l'y incite et cela paraîtrait surprenant qu'il ne le fasse pas ». Ainsi, quand l'agent du CG reçoit le dossier, il a lui-même « eu des contacts avec les organismes ».

En cas de demande de renouvellement et non plus de demande initiale, l'outil informatique utilisé témoigne également de cette démarche collaborative. A l'origine de cette base extranet, l'ANSP lui assigne officiellement la fonction de « permettre une circulation fluide d'informations fiabilisées » entre les organismes agréés et les DIRECCTE dont ils dépendent. L'outil en question n'a donc pas vocation *a priori* à être utilisé par les agents des CG. Dans le département étudié, les agents de la DIRECCTE ont toutefois choisi de le mettre à disposition de l'agent instructeur du CG. A l'occasion d'une demande de renouvellement, les agents de l'un ou l'autre pouvoir public comparent ainsi les données renseignées par la

structure prestataire dans le « dossier commun » et sur la base extranet.

Dossier officiel commun, contacts informels similaires, outil de contrôle de l'information partagé : dans le département étudié, les agents instructeurs du CG et de la DIRECCTE travaillent à partir du même support pour évaluer les demandes d'agrément qualité. Et c'est à la lumière du même référentiel qu'ils les instruisent : celui fourni, jusque récemment, par le cahier des charges fixé par l'arrêté du 24 novembre 2005. Cet arrêté précise la « liste des activités relevant de l'agrément qualité » et décline les exigences qui pèsent sur les organismes prestataires de SAAD. L'arrêté les oblige en particulier à proposer un « accueil de qualité » et une « intervention individualisée ». Il précise également ce que les organismes doivent comprendre par l'exigence de « clarté et qualité de l'offre de service » et définit les « modalités de l'intervention ». Il prévoit « le suivi et l'évaluation des interventions », les « sélection et qualification des personnes mettant en œuvre l'activité » et, enfin, la « composition du dossier de demande d'agrément ».

Des critères de qualité différents

En dépit d'informations disponibles semblables car conjointement définies et d'un référentiel commun, les agents du CG et de la DIRECCTE n'instruisent pas les dossiers de la même façon. Si l'ensemble des agents du CG et de la DIRECCTE enquêtés affirme se préoccuper de la qualité du service, ils différencient pour la plupart les niveaux d'exigences requis par les deux institutions. Interrogé sur la différence existant entre l'instruction d'une demande à la DIRECCTE et celle réalisée au CG, la déléguée territoriale de l'ANSP affirme certes qu'« on pourrait dire que notre instruction est pratiquement la même » mais estime que « le CG va être un tout petit peu plus pointu sur un certain nombre de choses concernant la qualité du service au domicile du particulier ». La fonctionnaire du CG qui instruit les demandes d'agrément qualité prétend avoir un niveau d'exigences plus élevé, bien qu'elle concède, au sujet de ses interlocuteurs de la DIRECCTE, que « maintenant, ils mettent la qualité en priorité ».

« Disons, c'est plus que de l'emploi. Il y a peut-être un aspect maintenant qualité », précise-t-elle. Au cours de l'entretien qu'elle nous accorde, la fonctionnaire du CG donne ainsi corps à la différence de logique entre agents du CG et de la DIRECCTE traditionnellement exploitée par la bibliographie et la littérature professionnelle. Malgré une préoccupation commune et une action conjointe, les agents du CG interrogés revendiquent une logique de qualité quand leurs interlocutrices de la DIRECCTE se réclament avant tout d'une logique d'emploi. Le terme « emploi » doit alors être compris « au sens politique de lutte contre le chômage », selon la déléguée territoriale de l'ANSP. Cette dernière attribue cette différence de logique à la répartition historique des compétences entre les deux institutions : « le CG a, lui, une compétence sur les personnes âgées. (...) Nous, on a la compétence "création d'entreprises" ». Sa collègue chargée de l'instruction des demandes d'agrément qualité la rapporte à l'approche – « l'entrée » – retenue : « ils sont tournés vers les personnes âgées et nous plus vers l'entreprise elle-même ».

Cette différence de logique se manifeste dans la grille de lecture que les agents choisissent pour examiner les demandes et notamment les pièces justificatives. Les agents des deux institutions les instruisent certes à l'aune d'un texte unique, le cahier des charges nationalement défini, mais ils n'en font pas la même lecture. Les agents de la DIRECCTE l'éclairent à la lumière du Code du travail quand les agents du CG l'interprètent en fonction du Code de l'action sociale et des familles. « Chacun a ses textes », estime la fonctionnaire de

la DIRECCTE qui instruit les demandes d'agrément qualité. « Nous, ici, on applique le Code du travail ». A sa collègue de l'ANSP de compléter : « Le CG a une entrée qui est plus proche du Code de l'action sociale et des familles ». A la DIRECCTE, il est ainsi fait une lecture stricte du cahier des charges – « j'applique le cahier des charges du Ministère du travail », affirme l'agent instructeur de la DIRECCTE –, tandis qu'il en est fait une lecture extensive au CG – « il y a un cahier des charges mais, après, on s'identifie un peu », estime l'agent instructeur du CG.

Les agents du CG et de la DIRECCTE n'accroissent pas les mêmes points du cahier des charges. Lorsqu'elle nous décrit l'instruction des dossiers à la DIRECCTE, la déléguée territoriale de l'ANSP insiste d'abord sur la nécessité, pour les organismes prestataires de SAAD, de bien connaître le cadre institutionnel : « Dès le début des conversations, on essaie de voir s'ils connaissent les acteurs, s'ils connaissent le système de l'APA, le CG ». Une telle connaissance est assimilée à un gage de sérieux et, par extension, de qualité du service. Elle met ensuite l'accent sur l'adéquation des moyens humains et matériels de la structure prestataire avec l'aire géographique qu'elle prétend couvrir :

« On a établi un dossier sur lequel il était bien précisé que l'organisme devait définir l'aire d'intervention, l'aire géographique d'intervention prévue, sur lequel il est écrit les moyens matériels et humains qui doivent permettre la mise en œuvre d'une prestation de qualité sur l'ensemble du territoire. »

Elle ajoute : « Nous sommes très attentifs à la saisie du zonage géographique dans la base ». La déléguée territoriale de l'ANSP insiste enfin sur les conditions d'emploi, types de contrat et autres salaires, seule dimension du cahier des charges que sa collègue chargée de l'instruction des demandes d'agrément qualité mentionne au cours de l'entretien.

Son homologue du CG valorise quant à elle trois catégories d'exigences pour partie différentes de celles retenues par les deux salariées de la DIRECCTE. La première concerne les relations entre la structure et ses « usagers » : les organismes doivent proposer un « accueil de qualité », « personnalisé » et « cohérent avec l'offre de service » ainsi qu'une « documentation écrite, à jour, complète et précise ». Elle insiste également sur l'obligation faite à la structure de proposer des devis conformes « à tout ce qui est réglementation de la concurrence, de la répression et des fraudes » et des contrats comportant « un bordereau de rétractation ». La deuxième catégorie d'exigences concerne le personnel. L'attachée territoriale du CG insiste sur les prescriptions du cahier des charges relatives aux compétences du « dirigeant » et des « intervenants ». Accordant autant d'importance au plan de formation qu'au plan de recrutement, elle en propose une conception extensive et dynamique et dépasse alors les obligations légales. La troisième catégorie d'exigences concerne la continuité de services. La fonctionnaire du CG manifeste son attachement à une prise en charge continue des personnes dépendantes et une « stratégie de couverture territoriale », pour reprendre l'expression de la déléguée de l'ANSP.

Au moment de la création du régime d'agrément qualité, « c'étaient deux cultures qui devaient se rencontrer », estime cette dernière. Aujourd'hui, ce ne sont pas moins de deux définitions de la qualité du service qui sont simultanément défendues dans le département étudié. A regarder de près la définition proposée par les agents de l'un ou l'autre pouvoir public, on comprend que l'opposition entre une logique d'emploi et une logique de qualité ne traduit pas exactement la réalité des deux stratégies d'instruction des dossiers qui y sont déployées. Cette dernière mérite d'être éclairée par une autre opposition, proposée par la déléguée territoriale de l'ANSP : l'opposition entre la « logique de service à domicile », qui serait propre à la DIRECCTE, et la « logique d'établissement », qui serait caractéristique du

CG, y compris lorsque les demandes à instruire concernent l'habilitation de SAAD.

Une lecture à la lumière de la sociologie des agents

L'ordonnance n°2005-1477 du 1^{er} décembre 2005 a institué un droit d'option entre les régimes d'agrément qualité et d'autorisation. Tout organisme prestataire de SAAD peut en théorie choisir entre ces deux régimes pour entrer sur le marché de l'aide. Une telle option n'existe pas pour les établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS), qui ne peuvent être qu'autorisés. Au CG du département étudié, l'instruction des demandes d'agrément qualité des SAAD et l'instruction des demandes d'autorisation des ESMS sont assurées par deux bureaux différents d'un même service. L'organigramme trace une frontière fonctionnelle nette au sein de ce service, frontière que la fonctionnaire du CG en charge de l'instruction des demandes d'agrément qualité des SAAD ne transgresse pas *a priori*, n'ayant jamais instruit la moindre demande d'autorisation.

La frontière fonctionnelle se révèle toutefois poreuse à la lumière de l'histoire du service. Pendant plusieurs années, l'agent du CG actuellement chargé d'instruire les demandes d'autorisation des ESMS a en effet également eu pour mission d'examiner les demandes d'agrément qualité des SAAD. « C'est lui qui a fait tous les premiers dossiers », indique la fonctionnaire aujourd'hui chargée d'instruire de telles demandes. Au cours de l'entretien, celle-ci affirme : « j'ai la même logique ». Et pour cause : formée par son prédécesseur, qui instruit aujourd'hui les demandes d'autorisation des ESMS, la fonctionnaire actuellement en charge de l'instruction des demandes d'agrément qualité des SAAD continue à lui demander conseil. La configuration architecturale du CG y contribue : les deux agents instructeurs occupent des bureaux contigus et la porte qui permet de passer de l'un à l'autre reste ouverte.

La confrontation des entretiens réalisés auprès des deux agents instructeurs du CG permet de pénétrer la « logique » qu'ils estiment partager. Lorsqu'ils expliquent en quoi consiste une instruction, les deux agents du CG évoquent respectivement les cahiers des charges légalement définis pour les régimes d'agrément qualité des SAAD et d'autorisation des ESMS. L'un et l'autre insistent sur leur caractère minimal voire minimaliste et cherchent en conséquence à s'affranchir d'une lecture stricte de leurs cahiers des charges respectifs. Faisant écho à la remarque de la fonctionnaire en charge des demandes d'agrément qualité, selon laquelle « il y a un cahier des charges mais après on s'identifie un peu », l'agent chargé d'instruire les demandes d'autorisation explique que :

« La réglementation fixe le contenu minimal du cahier des charges élaboré dans le cadre d'un appel à projet. Mais rien n'empêche après la collectivité locale – donc nous, CG, conjointement avec l'Etat – de rajouter là-dessus nos critères à nous. »

L'agent du CG définit ces « petits critères locaux » par référence au schéma gérontologique et aux « besoins quantitatifs mais aussi qualitatifs » que celui-ci reconnaît et cherche à satisfaire. Cette invocation couplée du « schéma » et des « besoins » jalonne en réalité le discours de chacun des deux agents instructeurs du CG. Celle-ci révèle leur propension à doubler le contrôle de légalité des demandes d'une évaluation de leur opportunité. Or cette lecture des demandes à l'aune de leur opportunité est, à en croire les agents du CG, le propre du régime de l'autorisation. La « logique d'établissement », convoquée par la déléguée territoriale de l'ANSP pour qualifier la logique de la fonctionnaire du CG chargée d'instruire les dossiers d'agrément qualité des SAAD, équivaut alors à une logique d'opportunité, caractéristique de l'instruction des demandes d'autorisation. Dans le contexte institutionnel du département

étudié, cela signifie que la logique d'autorisation mise en œuvre lors de l'instruction des dossiers des SAAD a curieusement survécu au gel des arrêtés d'autorisation.

Plusieurs facteurs ont concouru à la pérennité d'une telle logique. La persistance de la logique d'autorisation procède d'abord du maintien d'une instruction propre au CG. Aux yeux de l'attachée territoriale chargée d'instruire les demandes d'agrément qualité, ce maintien est inévitable, « parce que c'est des personnes vulnérables qui bénéficient de financements du CG ». C'est donc parce qu'il est chef de file de la politique relative aux personnes fragiles et financeur d'une partie des services qui leur sont rendus à domicile au travers de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) que le CG est obligatoirement consulté. Dans le département étudié, les fonctionnaires qui ont successivement été chargés de rendre cet avis sont en outre caractérisés par leur ancienneté. L'agent en charge de 2005 à 2010 de l'instruction des dossiers d'agrément qualité et d'autorisation, pour les établissements sociaux et médicosociaux comme pour les SAAD, avait été nommé à ce poste après avoir déjà officié pendant quatorze ans au CG. Il était auparavant chargé de la tarification des établissements. Sa trajectoire professionnelle au sein du CG est donc marquée du sceau de la logique d'autorisation. A ce titre, il en est le dépositaire. Il en est aussi le vecteur en tant que formateur de la fonctionnaire actuellement chargée de l'instruction des demandes d'agrément qualité.

Avant d'arriver au poste d'instructeur des demandes d'agrément qualité, celle-ci ne s'occupait ni d'autorisation ni d'agrément. C'est en tant qu'assistante de direction qu'elle avait déjà passé onze ans au CG, fonction qu'elle a dû quitter en raison d'une « incompatibilité de caractère » avec l'actuel directeur. Son affectation au poste d'instructeur des demandes d'agrément qualité s'apparente alors à un déclassement. Marginalisée par la direction, l'attachée territoriale prend sa nouvelle mission très à cœur. Son instruction méthodique et vigilante des dossiers repose sur deux lectures successives :

« Je lis déjà, je survole le dossier, je mets mes petits post-it pour dire "tiens, ça, c'est le dispositif, ça, c'est le livret, ça, c'est ça", je repère déjà des petites choses. Et seulement après je vais prendre ma grille d'analyse : "tiens, c'est bon, c'est pas bon, c'est bon, c'est pas bon". Ça se fait en plusieurs temps. »

La « grille d'analyse » qu'elle mentionne reprend les exigences du cahier des charges de l'agrément qualité, rappelle les pièces à joindre au dossier, permet d'en noter la présence ou l'absence et, surtout, réserve une colonne aux commentaires. Ces derniers sont systématiques et permettent d'aller au-delà du cahier des charges : « un dossier peut être très bon mais on trouvera toujours quelque chose à corriger », estime l'attachée territoriale du CG.

La logique d'autorisation réapparaît ainsi paradoxalement lors de l'instruction des demandes d'agrément qualité à la triple faveur de l'obligation légale de consultation du CG, de la connivence qui existe entre deux fonctionnaires et du zèle protestataire d'un agent instructeur déclassé. Faute de pouvoir décisionnaire, ce dernier semble toutefois ne pas avoir les moyens d'imposer sa définition de la qualité du service. Si celle-ci ne reste pas lettre morte mais se maintient dans les faits, c'est nécessairement au travers d'autres canaux que celui de l'instrument légal.

Instruction théorico-pratique des demandes d'agrément qualité

	En théorie	En pratique
Interlocuteur privilégié	DIRECCTE	DIRECCTE CG
Support d'instruction	Dossier	Dossier Contacts
Référentiel utilisé	Cahier des charges	Cahier des charges Schéma gérontologique
Contrôle effectué	Contrôle de légalité	Contrôle de légalité Contrôle d'opportunité

Obligation ou adhésion ? La reconfiguration d'un champ local

Il s'agit alors de cerner la nature des instruments que les agents du CG utilisent pour imposer leur définition de la qualité du service dans un contexte de prépondérance du régime préfectoral d'habilitation. L'enjeu est également d'identifier les ressources que les agents de la DIRECCTE mobilisent pour imposer la leur dans un contexte de renouvellement des agréments qualité.

Les limites de l'instrument traditionnel de la régulation publique

De prime abord, les avis rendus par l'agent instructeur du CG peinent à influencer la décision finalement prise par la DIRECCTE. « Sur vingt-quatre dossiers défavorables, il y en a douze qui ont eu l'agrément », regrette l'attachée territoriale du CG. Cette influence limitée des avis du CG s'explique par l'impossibilité pour l'agent instructeur de la DIRECCTE de tous les suivre :

« S'ils me disent "non" sur certaines choses et que moi, je ne peux pas rejeter parce que cela ne fait pas partie de mes textes, je ne peux pas refuser, même si le CG a mis un avis défavorable, sur un motif qui ne peut pas être repris, moi, dans un arrêté, dans un rejet. »

Les avis rendus par le CG contribuent toutefois manifestement à éclairer la décision de la DIRECCTE. « Maintenant, quand c'est défavorable, ils vont demander des pièces complémentaires » parce que « maintenant, c'est moi en face et que les relations, ça se passe bien », affirme l'attachée territoriale du CG. Obligatoirement consultée, celle-ci peut en outre théoriquement bloquer la décision de la DIRECCTE en refusant d'émettre un avis. Elle fait allusion à cette possibilité en évoquant une demande de renouvellement d'agrément qualité qu'elle vient d'instruire au moment de l'enquête : « je pense, moi, petit agent, que je peux pas émettre d'avis si le dossier n'est pas complet ». Elle relativise néanmoins aussitôt l'impact d'une telle posture : « Ça bloque rien du tout. (...) C'est eux qui décident, c'est pas nous, c'est qu'un avis ».

La loi ne confère certes au CG aucun pouvoir décisionnaire en matière d'agrément qualité. Dans le département étudié, l'agent instructeur de la DIRECCTE paraît toutefois disposé à prendre en compte l'avis de son homologue du CG. Aux yeux des deux salariées de la DIRECCTE interrogées, la lecture de la fonctionnaire du CG n'est pas dépourvue d'intérêt.

« On a une lecture complémentaire », affirme notamment la déléguée territoriale de l'ANSP. Les salariées de la DIRECCTE semblent d'autant plus réceptives aux avis du CG qu'elles ont elles-mêmes peu de temps à consacrer à l'instruction des demandes d'agrément qualité. Celle-ci ne représente en effet que l'une de leurs missions, volontiers présentée comme annexe. Voici ce qu'en dit l'agent instructeur de la DIRECCTE :

« Moi, l'instruction des dossiers d'agrément, c'est une petite partie, puisque moi, j'ai tout ce qu'on appelait agrément simple auparavant, qui maintenant est système déclaratif. Et là, comparativement, si vous voulez, j'ai cinquante dossiers d'agrément et j'en ai deux cent cinquante, par ailleurs, en agrément simple ou déclaratif. »

Or « l'instruction d'un agrément simple et d'un agrément qualité était quasiment la même ».

Si l'agent instructeur de la DIRECCTE est sensible aux avis que rend son homologue du CG, c'est enfin parce que ce dernier dispose parfois de plus d'informations que lui, en particulier lors de l'instruction d'une demande de renouvellement d'agrément qualité. En principe, les salariées des deux pouvoirs publics disposent alors des mêmes informations. Dans les faits, les informations auxquelles elles ont accès diffèrent. L'une et l'autre prennent en effet en compte les renseignements que les services de contrôle de leurs directions respectives leur fournissent. La DIRECCTE abrite certes les deux services de l'inspection du travail et de la répression des fraudes mais les agents chargés d'assurer ces deux missions communiquent manifestement peu avec leur collègue chargée d'instruire les demandes d'agrément qualité. Au contraire, l'agent instructeur du CG dispose des informations que lui font remonter la « cellule d'appel et d'accueil » du « service de l'APA » et les contrôleurs du « service des aides aux personnes handicapées », qui se rendent aussi au domicile des personnes âgées. Les contrôles du CG ne se limitent en outre pas à l'organisme lui-même, contrairement à ceux de la DIRECCTE. La chargée de mission coordination du CG insiste sur la différence de nature qui existe entre les contrôles effectués par les services de l'un ou l'autre pouvoir public : « Nous, on va chez les usagers. Alors que la DIRECCTE, elle va pas aller chez les usagers ». Dressant un constat analogue, l'agent instructeur de la DIRECCTE estime que, faute de pouvoir se rendre chez le particulier, ses collègues contrôleurs ne peuvent pas « aller sur le milieu du travail du salarié » et qu'il lui est donc impossible de vérifier la mise en œuvre de sa définition de la qualité du service, dont la qualité des conditions de travail représente la pierre angulaire.

L'enquête menée fait en réalité apparaître que l'agent instructeur de la DIRECCTE n'a aujourd'hui guère plus les moyens d'imposer sa définition de la qualité du service que son homologue du CG. Cette incapacité tient au contexte départemental de renouvellement des agréments qualité. En cas de non respect du cahier des charges, « on peut refuser le renouvellement de l'agrément qualité », assure la fonctionnaire de la DIRECCTE. Elle se dédit toutefois aussitôt, insistant sur les effets d'un tel refus :

« Un non renouvellement de l'agrément qualité, ça signifie la clé sous la porte, donc un certain nombre x de salariés qui sont licenciés et, en plus, un certain nombre x de personnes âgées ou d'enfants qui ne sont plus gardés. »

Son homologue du CG en tire les conséquences et demande, résignée : « Est-ce qu'on peut refuser un renouvellement ? » La possibilité du retrait de l'agrément qualité n'est pas plus sérieusement envisagée par les deux agents instructeurs que celle de son non renouvellement. En dépit des apparences, les agents de la DIRECCTE rencontrent les mêmes difficultés que ceux du CG pour imposer leur définition de la qualité du service rendu aux personnes âgées : les uns et les autres sont aujourd'hui généralement privés de moyens de coercition.

L'incapacité pour l'agent instructeur de la DIRECCTE d'imposer sa définition de la

qualité du service tient également au contexte national d'équivalence entre certification et renouvellement de l'agrément qualité. S'adressant aux « gens du secteur », comme le rappelle l'agent instructeur du CG, la certification repose certes sur un cahier des charges différent de celui de l'agrément qualité mais vaut renouvellement automatique de ce dernier depuis 2005. Privatisant le contrôle de la qualité du service, la certification prive la DIRECCTE d'une partie de son pouvoir décisionnaire en matière d'agrément. La mission d'instruction de la DIRECCTE est alors ramenée à la portion congrue. La déléguée territoriale de l'ANSP la résume ainsi : « On vérifie qu'il y a bien une parfaite superposition entre l'agrément qu'il nous avait demandé et la certification qu'ils ont obtenue, auquel cas, eh! bien, on leur donne l'équivalence ». A quelque chose malheur est toutefois bon et la certification est loin d'être la bête noire des agents du CG et de la DIRECCTE interrogés. Au contraire, ceux-ci « présentent » et « encouragent » cette « démarche ambitieuse, exigeante », à en croire la déléguée territoriale de l'ANSP. L'attachée territoriale du CG choisit un autre adjectif pour qualifier la certification: celle-ci est «contraignante, parce que la certification peut être suspendue », contrairement à l'agrément qualité.

Ni législatives, ni réglementaires : « démarche d'accompagnement » et « charte qualité »

S'ils n'hésitent pas à promouvoir la démarche privée de certification, les agents de la régulation publique cherchent toutefois en parallèle à influencer la définition de la qualité du service. L'obsolescence de l'instrument législatif et réglementaire les conduit à préférer au « contrôle » une « démarche d'accompagnement », pour reprendre les termes employés par la chargée de mission coordination du CG. Reste à comprendre en quoi cet « accompagnement » consiste.

Les agents de la DIRECCTE affirment utiliser les ressorts de l'incitation et de la dissuasion dès le dépôt des demandes initiales d'agrément qualité. « On en a peut-être découragé quelques-uns », estime la déléguée territoriale de l'ANSP. « On disait aux gens "il faudra remplir ceci, il faudra faire ça", on parlait et, souvent, ça ne se traduisait pas par un dépôt final d'une demande d'agrément». Lorsque les velléités des promoteurs se concrétisent en demandes d'agrément qualité, la déléguée territoriale de l'ANSP nous explique qu'ils sont « dans un processus d'échanges avec eux », en particulier lorsque « le dossier n'est pas parfait ». A l'occasion d'une demande de renouvellement, les deux agents de la DIRECCTE cherchent enfin à faire pression sur les organismes en leur rendant visite. Voici ce que nous explique la déléguée territoriale de l'ANSP :

« Muni de l'audit externe, on voit un petit peu l'appréciation de l'auditeur et on va ensuite leur rendre visite, sur place, pour souligner un petit peu un certain nombre de choses, les alerter sur la nécessité de se mettre, enfin, de réduire les écarts constatés entre le cahier des charges et ce qu'a constaté l'auditeur. »

Les salariées de la DIRECCTE rencontrées empruntent également le canal informatif pour faire valoir leur définition de la qualité du service. « On fait énormément de réunions pour les informer et les former, les professionnaliser sur tout un tas de sujets », nous révèle l'agent instructeur de la DIRECCTE. La déléguée territoriale de l'ANSP lui fait écho en assurant « inciter les organismes à réfléchir sur l'amélioration de la qualité », à l'occasion d'un « programme départemental d'accompagnement à la professionnalisation » notamment.

Les agents du CG se mobilisent eux aussi pour promouvoir leur définition de la qualité du service. L'agent instructeur s'efforce d'y sensibiliser les promoteurs au travers des « observations » que son examen des demandes d'agrément qualité génère. Cette attachée territoriale contribue surtout à mettre en place une « démarche d'accompagnement », dont le

schéma gérontologique adopté en septembre 2009 constitue, aux yeux de la chargée de mission coordination, l'acte fondateur. De fait, l'élaboration du schéma a manifestement représenté pour les acteurs de la prise en charge de la dépendance un moment de rencontre privilégié. En témoigne la liste des participants à la « concertation partenariale réalisée en 2008 ». Longue de quatre pages, celle-ci mentionne le nom et la qualité des représentants de « l'ensemble des partenaires », « institutionnels et associatifs », qui ont alors participé « à l'élaboration d'un diagnostic territorial et à la définition de nouvelles orientations à l'horizon 2015 ».

Ces « partenaires », parmi lesquels ne figure aucune association d'usagers, ont non seulement contribué à l'élaboration du schéma mais ont aussi été invités à participer à sa concrétisation, comme nous l'indique la chargée de mission :

« Une fois qu'on a adopté le schéma, on a fait une réunion avec l'ensemble des acteurs (...). On leur a dit qu'on allait faire des groupes de travail et on leur a demandé de s'inscrire dans des groupes de travail. »

L'un de ces groupes de travail est consacré à la rédaction d'une « charte qualité ». Prévue par le schéma, cette « charte qualité départementale » a vocation à « fédérer les services d'aide à domicile, quel que soit leur statut ». Présentée comme une « déclinaison du cahier des charges » par l'agent instructeur du CG, elle pourrait donner lieu à « un petit label du CG », « en plus de l'agrément qualité ». L'intérêt de la charte semble toutefois moins résider dans la création d'un nouveau label que dans l'aménagement d'un espace de « négociation explicite¹¹ » qui offre l'opportunité aux agents du CG de faire valoir leur définition de la qualité du service aux prestataires de SAAD et aux agents de la DIRECCTE.

C'est aussi l'intérêt qu'y voient la directrice et le directeur d'organisme prestataire de SAAD rencontrés, membres du groupe de travail « charte qualité ». Celle-là est à la tête d'une association autorisée par le CG et certifiée par l'Association française de normalisation (AFNOR). Celui-ci est directeur d'une SARL qui, après s'être vu refuser l'autorisation en 2004, est aujourd'hui agréée qualité par la DIRECCTE et en cours de certification auprès de la Société générale de surveillance (SGS). L'un et l'autre se sont portés volontaires pour participer au groupe de travail « charte qualité » initié par le CG. Les deux directeurs déplorent en effet l'anomie qualitative qui caractérise les SAAD et souhaitent contribuer à y remédier. Leur engagement répond à une autre motivation commune : leur collaboration avec le CG a également vocation à créer un espace de dialogue privilégié entre organismes prestataires de SAAD et pouvoirs publics. Un espace de dialogue qui, jusqu'à présent, semblait manquer.

Conclusion : vers une définition coécrite ?

Dans le département étudié, tous les acteurs de l'aide à domicile pour personnes âgées dépendantes rencontrés développent leur propre définition de la qualité du service rendu. Tous ne disposent toutefois pas des mêmes ressources pour l'imposer. En principe, c'est la définition du pouvoir décisionnaire qui devrait l'emporter. L'engouement des organismes prestataires de SAAD pour la démarche de certification par des organismes privés et la capacité des agents du CG à adopter une démarche conventionnelle viennent en pratique contrebalancer la suprématie de l'agent instructeur de la DIRECCTE. Convaincus de l'élévation nécessaire du niveau d'exigences, les agents du CG cherchent à instiller leur définition de la qualité du service en s'alliant aux directeurs des organismes prestataires de

¹¹ J. P. Gaudin, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, 1999.

SAAD. Soucieux d'accroître le potentiel de la régulation publique, ils s'efforcent ainsi de contribuer à l'écriture d'une norme de qualité infra-juridique susceptible de s'ajouter à l'agrément préfectoral et à la certification nationale. Proposée dans un contexte de concurrence des labels, la combinaison originale de la tradition tutélaire de la régulation publique et de la démarche volontaire de la régulation privée permet de faire émerger une norme spécifique : la norme départementale.